

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: uma análise a partir dos indicadores da realidade<sup>38</sup>

*Tereza Christina Mertens Aguiar Veloso  
Patricia Simone Nogueira  
Jackeline Nascimento Noronha da Luz*

## Introdução

No período de 2003 a 2010, que configura o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), as políticas da educação superior foram pautadas pelo debate da democratização do acesso, o que caracterizavam as mudanças na educação superior ocorrida no governo anterior. As propostas de governo apresentadas quando de sua candidatura não significaram a ruptura do modelo econômico desigual da sociedade capitalista. Contudo, conforme explicita Coutinho (2008, p. 154), o período do governo Lula se constituiu como um “programa democrático que contempla medidas que entram em choque com a lógica do capital, um programa que certamente não se propõe extinguir o capitalismo com data marcada e a curto prazo”. Pelo contrário, busca conter “elementos de socialismo a serem desde já introduzidos na ordem social”.

Considerando o período do governo Lula e posterior o governo Dilma, ambos pautados na defesa pela democratização do acesso, no que concerne a políticas de educação superior, evidenciamos o documento promulgado neste período: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), um dos eixos do nosso estudo, com destaques para os programas descritos em seu documento: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), as mudanças no Programa Universidade para Todos (PROUNI) e no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Em relação à educação profissional e tecnológica, nas ações para a educação o PDE destaca a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET). No período do Governo Dilma, temos a instituição do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), política voltada ao ingresso na educação superior.

<sup>38</sup> Este estudo faz parte de pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas de Educação Superior (GEPDES/UFMT), do qual as autoras participam, e integram as pesquisas intituladas: “Acesso e permanência no processo de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, financiada pelo CNPq; “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil”, financiada pelo OBEDUC; “Políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB”, que envolve pesquisadores de quatro regiões do país, vinculados à Rede Universitatis/Br; e “Políticas de Educação Superior no Brasil pós-LDB/1996: impactos na Região Centro-Oeste com enfoque no ingresso e permanência”, financiada pela FAPEMAT.

Nesse sentido, o presente texto constrói uma análise sobre a efetivação das políticas de educação superior aprovadas a partir do ano de 2007. Para subsidiar a discussão foram utilizados dados do Censo da Educação Superior, no que se refere aos indicadores: vagas, inscritos, ingressos, matrículas e concluintes no período de 2007 a 2012. Também buscaram-se informações no Painel de Controle do MEC, no Censo da Educação Básica, Portal da Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). Além de fontes documentais e bibliográficas.

### As políticas da educação superior: aprovações e consolidações

O PDE aprovado em 2007, no governo Lula, traz especificamente para a educação superior princípios que se complementam, dentre eles a expansão da oferta de vagas, garantia da qualidade, promoção da inclusão social e fortalecimento do desenvolvimento econômico, seja como formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja na produção científico-tecnológica.

Para iniciarmos a discussão sobre o REUNI, é relevante compreender o contexto da Reforma do Aparelho do Estado dos anos de 1990. Na perspectiva dessa reforma foram instituídos os denominados contratos de gestão que passaram a ser executados na administração pública indireta e direta, sendo subordinados à política educacional em nível de governo em que a organização se insere, o qual tem capacidade de controlar os acordos fixados.

É importante evidenciar que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de julho de 1998, no parágrafo 8 do artigo 3º, já apresentava um modelo de administração pública realizada por meio do contrato de gestão<sup>39</sup>:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade [...].(BRASIL, 1988).

Desta forma o REUNI expressa de forma clara a orientação dessa perspectiva gerencial na medida em que os gestores das IFES assumem num contrato de gestão, o cumprimento de indicadores de desempenho, que nesse trabalho destacamos quanto a ampliação da oferta da educação superior, o aumento das taxas de conclusão dos cursos de graduação<sup>40</sup>, ampliação de vagas em especial no curso noturno, redução das taxas de evasão e diminuição de vagas ociosas, como forma de garantia de repasse de recursos.

No Acordo de Metas firmado entre o MEC e cada universidade federal, além do Ministério fixar os indicadores, assume também a sua auditoria. Assim, o papel das IFES é implementação da política para o cumprimento das metas e o do MEC é

39 A Emenda Constitucional nº 19 com seu art. 3º é um acréscimo ao art. 37 da Constituição Federal de 1988.

40 A taxa de conclusão é definida como a relação do total anual de diplomados nos cursos de graduação presenciais e total anual de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes.

o de controle total sobre a definição das metas e dos indicadores. De maneira geral, as Instituições teriam que repensar os seus modelos de gestão a fim de atingirem os resultados previstos (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010; NOGUEIRA, 2012).

Consideramos que a universidade é complexa por natureza e que nem sempre indicadores de “produtividade” conseguem avaliar o seu papel, que vai além dos números que ela produz. Reconhecemos que os contratos de gestão têm cada vez mais sido utilizados na relação da universidade com o MEC, pois é entendido por ele como a melhor ferramenta na gestão de resultados. Assim, cabe às Instituições de Ensino Superior o papel de avaliar esses indicadores para além da análise quantitativa, de cumprimento ou não de metas, mas para a compreensão de que fatores estão inseridos no comportamento de seus indicadores. E isso não se resume a simples medidas, mas análises multi e interdisciplinares, inter e intra institucional, que devem pautar trajetória de implementação de tais políticas nas Instituições Universitárias, que por princípio deve ser democrática.<sup>41</sup>

No viés das políticas democratizantes, temos também o PROUNI instituído pela Lei nº 11.096, aprovada em 13 de janeiro de 2005. O Programa concede bolsas parciais e integrais em instituições privadas de ensino superior com fim ou sem fim lucrativo, para alunos provenientes do ensino público ou do ensino privado na condição de bolsista integral.<sup>42</sup> O FIES existente desde 2001, confere financiamento a estudantes para cursarem o ensino superior em instituições privadas. Em janeiro de 2010, houve reformulação da lei do FIES, a qual estendeu o período de carência, diminuiu os juros e possibilitou o abatimento da dívida gerada pelo FIES através de prestação de serviço público pelos profissionais recém-formados beneficiados pelo programa. O financiamento pode beneficiar também estudantes da educação profissional e tecnológica e de mestrado e doutorado com avaliação positiva, isto é, cursos com conceito maior ou igual a três no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). As IES que já possuem o PROUNI têm prioridade em utilizar o FIES, nesse sentido, observa-se o atrelamento dessas duas políticas (SILVEIRA, 2013).

O Decreto nº 9.649/1998, que definia os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), foi revogado, passando a ser estabelecida a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

A constituição dos IFET pressupõe uma preocupação de aproximar a escola ao mercado de trabalho, porém, na perspectiva do sistema capitalista, esses institutos podem estar reforçando a perpetuação desse sistema. Para além de uma

41 Anterior ao REUNI, foi criado o Programa Expansão das Universidades Federais, desenhado em 2003, o projeto culminou na criação de nove universidades federais e na consolidação ou instalação de 41 campi, principalmente no interior do país. Dessa forma, evidencia-se que a ampliação das universidades federais também é reflexo desse programa.

42 Em contrapartida, as Instituições de Ensino Superior (IES) que aderem ao Programa recebem isenção fiscal dos seguintes tributos no período de vigência da adesão: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), proporcionais ao número de bolsas ocupadas.

visão capitalista, haveria de se imprimir nessa modalidade uma preocupação com a formação integral do educando. Além disso, a formação de qualidade parece não constituir uma preocupação no processo de expansão do ensino superior.

No ano de 2010, apresenta-se o SiSU, normatizado pela Portaria Normativa nº 2, de janeiro de 2010. Considerado uma política de democratização do acesso, o sistema é informatizado e gerenciado pelo MEC para a seleção de candidatos às vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas IFES que aderiram ao sistema. Tal sistema foi pensado com a intencionalidade de proporcionar a concorrência de vagas em qualquer IES que aderisse ao SiSU, possibilitando ao estudante realizar a prova no seu próprio estado e cidade, sem a necessidade exigida pelo vestibular tradicional, o qual era necessário deslocamento até a cidade para realizar a prova; ou seja, cria oportunidades de concorrer a vagas, agora em nível nacional, o que de fato é a questão chave do SiSU, 'a seleção nacional'. (LUZ, 2013).

A Proposta do Novo Enem e SiSU direcionado à Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - Andifes (MEC/2009) apresentou a ideia de unificação dos processos seletivos das IFES. O documento traz no início a justificativa de que, embora os vestibulares (utilizados anteriormente como processo seletivo para ingresso na educação superior) efetivassem com qualidade o trabalho de selecionar os melhores candidatos, ainda assim continham problemas como a inviabilidade do estudante se deslocar de sua região para prestar vestibular em outra região, o que remeteria a investimentos financeiros e que poucos teriam condições econômicas para tal. Além de limitar a concorrência, pois, na medida em que nem todos podem se deslocar para realizar vários vestibulares em instituições diferentes a concorrência diminui, obtendo acesso somente àquele que conseguiu realizar esse percurso. E ainda ressalta que tal processo (vestibular tradicional)<sup>43</sup> limitava a capacidade de recrutamento pelas IFES, desvalendo aquelas localizadas em periferias. (LUZ, 2013).

### Compreendendo as políticas de educação superior – análise de indicadores

A partir da análise dos dados estatísticos sobre a educação superior disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) podemos identificar expansão significativa com a transformação e/ou criação de novas universidades e de novos campi no interior do país com vistas a impactar na economia local e regional (FERREIRA, 2012). Dessa forma, em 2006 registravam-se no país 53 universidades federais sendo 30 na capital e 23 no interior. Em 2012 esses números correspondem a 59 universidades sendo 31 na capital e 28 no interior. Em relação aos Institutos Federais, observa-se que ocorre expansão. No entanto, ela é maior na capital visto que em 2008 existiam 34 Institutos, sendo 20 na capital e 14 no interior. Em 2012, eram 40, sendo 30 na capital e 10 no interior.

43 Vestibular tradicional é entendido como o processo de seleção utilizado anterior ao novo ENEM e SiSU.

Com relação à oferta de vagas, constatamos que taxa de crescimento das vagas nas instituições públicas do ano de 2007 a 2012 foi de 63,90%, e nas privadas 11,63%, ocorrendo assim uma desaceleração do crescimento das vagas no setor privado.

Na avaliação dos dados da Tabela 1 podemos observar que entre o setor público, as vagas ofertadas por instituições federais teve maior crescimento apesar da desaceleração em 2011 e 2012, mas no período analisado esse setor registrou um aumento de 82,82%, enquanto no setor estadual foi de 53,36% e no municipal, 35,21%.

**Tabela 1 – Número de vagas ofertadas no ensino superior, segundo categoria administrativa e taxas de crescimento. Brasil. 2007-2012**

Ano	Total	Δ%	Categoria Administrativa							
			Federal	Δ%	Estadual	Δ%	Municipal	Δ%	Privada	Δ%
2007	2.823.942		155.040		113.731		60.489		2.494.682	
2008	2.985.137	5,71	169.502	9,33	116.285	2,25	58.251	-3,7	2.641.099	5,87
2009	3.164.679	6,01	210.236	24,03	126.926	9,15	56.720	-2,6	2.770.797	4,91
2010	3.120.192	-1,41	248.534	18,22	138.318	8,98	58.485	3,11	2.674.855	-3,46
2011	3.228.671	3,48	270.121	8,69	152.121	9,98	62.701	7,21	2.743.728	2,57
2012	3.324.407	2,97	283.445	4,93	174.415	14,66	81.788	30,4	2.784.759	1,5

Fonte: INEP/MEC.

Ainda na análise sobre a expansão de oferta de vagas públicas, é preciso considerar que no setor federal esse movimento foi maior nos Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologias (IFET), que passaram de 21.201 vagas, em 2007, para 42.980, representando um crescimento de 191,17% enquanto nas universidades esse crescimento foi de 71,54%. As faculdades federais tiveram a menor expansão de vagas, com taxa de 29,46%.

Sobre a criação dos IFET, as críticas se pautam em que seriam instituições que apesar de terem equivalência com as universidades, são vistas como modelos alternativos à universidade crítica e inovadora, consolidando um modelo de um sistema institucional paralelo (ANDES, 2007).

Para Jantsch e Azevedo (2009), a criação dos IFET é uma clara rendição do MEC ao mercado, que nas últimas décadas tem exigido técnicos de nível médio e de nível superior, com destaque para as áreas tradicionais que abordam questões sobre tecnologias e também de informática e comunicação. No entanto, os autores apontam a contradição do mercado, que concomitantemente reclama sobre a carência de embasamento teórico e científico-tecnológico e de posturas pró-ativas na formação dos profissionais graduados em cursos de curta duração autorizados ou protagonizados pelo MEC.

Para Dantas e Sousa Junior (2014), na análise das políticas de educação superior do governo Lula, é considerado que a expansão da política de criação dos IFET traz a inovação de que essas instituições deverão oferecer ensino médio

integrado ao profissional, cursos superiores tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas. Apontam que não parece ser razoável “afirmar que existe uma lógica pura de mercantilização do ensino superior, a menos que se creia que o Estado seja simplesmente uma instituição a serviço do mercado ou, no velho jargão, um comitê dos interesses da burguesia” (p. 12).

De acordo com o Otranto (2014), os IFET representam mais que um novo modelo institucional. É a expressão maior da atual política pública de educação profissional brasileira. Está produzindo mudanças na vida e na história das instituições que optaram por aderir à proposta governamental. Por esse motivo essas mudanças precisam de acompanhamento sistemático. A sua criação é recente, dessa forma, a autora sugere que se desenvolvam estudos que aprofundem os mecanismos de criação dessas Instituições Federais situando-as no âmbito geral das políticas públicas educacionais, investigando os conflitos e contradições internas que mediaram esse tipo de negociação e a forma como está acontecendo, na prática, a sua implantação, uma vez que em 2008, 76 instituições de educação profissional a ele se integraram (36 EAFs; 31 CEFETs; 8 EVs e 1 ETF).

A par das discussões e análise sobre o crescimento de instituições não universitárias públicas e a relação com o modelo de educação superior que se realiza a partir dessas instituições, os IFET representam a materialização de políticas que exprimem a reorientação para a flexibilização de projetos pedagógicos, de criação de novos formatos institucionais diferenciados e de novas modalidades de educação superior (DOURADO, 2008; DOURADO; OLIVEIRA; CATANI, 2003).

Mesmo considerando os debates sobre o modelo de expansão da educação superior, via educação tecnológica, podemos perceber uma nova direção para as políticas de expansão da educação superior privilegiando o setor público, e que divergiam daquelas implementadas na década de 1990, em que o setor privado foi beneficiado e que refletiu na sua supremacia na oferta nesse nível de ensino.

O baixo crescimento no setor privado, entre 2007 a 2012, pode ser explicado pela exaustão de possibilidade de ensino pago, ou seja, podendo ser consequência de ausência de recursos da população para o pagamento desse serviço (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2008). Segundo Amaral (2013), a expansão das instituições de caráter público também tem um limite próximo à expansão do setor privado. A dificuldade em realizar uma graduação deve-se às condições socioeconômicas da população, pois conforme o autor é preciso que a família tenha renda *per capita* superior a dois salários mínimos para poder subsidiar os estudos na educação superior.

A ampliação das vagas das universidades federais, de 2007 a 2012, foi de 71,54%. Cabe destacar que o decreto do REUNI estabelecia um prazo de cinco anos para que as universidades cumprissem as metas estabelecidas no documento “Acordo de Metas” assinado pelos reitores das instituições e o ministro da educação. Começava-se a contar os cinco anos a partir do início do plano, que passou a ser executado no primeiro ou segundo semestre de 2008, conforme a adesão das universidades federais.

Uma característica relevante no que se refere ao setor privado é que as universidades tiveram uma diminuição do número de vagas em 2,65% e as faculdades são as que apresentaram maior taxa de crescimento com 31,26%. Isso nos remete a evidenciar que na esfera privada ampliam-se as organizações acadêmicas que não tem preocupação central nem exigência legal em relação ao desenvolvimento da pesquisa. De uma maneira geral, avaliando a relação público/privado na oferta de vagas, temos que em 2007 essa relação era de 11,66% para o setor público e 88,34% para o privado. Em 2012 essa relação é de 16,23 e 83,77 respectivamente. No setor público, as vagas federais saltam de 47,09% em 2007 para 52,52% em 2012, com concentração nas instituições universitárias. Podemos, então, constatar que houve uma expansão progressiva que proporcionou um aumento ainda que tímido na oferta de vagas públicas.

Considerando ainda a primazia de oferta de vagas pelo setor privado, buscamos ampliar essa análise trazendo os dados de conclusão do ensino médio. Ao analisarmos o número de concluintes do ensino médio (regular e Educação de Jovens e Adultos - EJA), o percentual é inverso ao número de vagas do ensino superior, ou seja, a porcentagem de concluintes no ensino médio público, no período estudado, sempre foi superior a 85,0%. No ano de 2012, 2.263.303 pessoas concluíram o ensino médio, dessas 1.929.673 (85,26%) oriundas do setor público e 333.630 (14,74%) eram do privado. Pressupondo que os estudantes das escolas públicas possuem um menor poder aquisitivo – alguns são trabalhadores – acreditamos que esses tendem a procurar vagas no ensino superior da rede pública, assim como fez no ensino médio. Nesse sentido, é possível perceber que as vagas disponíveis nas instituições públicas estão inversamente proporcionais aos concluintes. Além disso, é preciso verificar também que a demanda para o ensino noturno público é baixo, pois em 2012 apenas 5,63% das vagas públicas eram para esse turno enquanto no setor privado representava 58,67% de sua oferta.

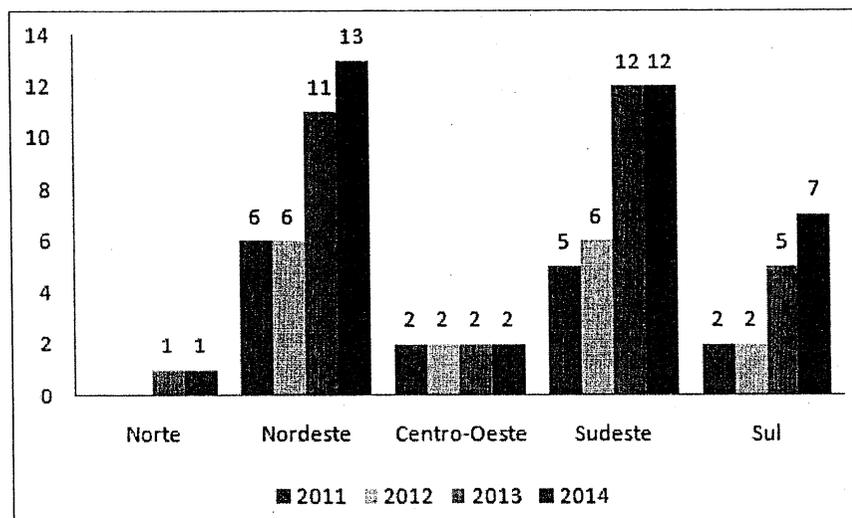
Agredando outros indicadores, podemos inferir a necessidade de políticas que ocasionem a expansão de vagas públicas, visto que ao analisarmos os indicadores de candidatos inscritos nos processos seletivos constatamos que a procura por essa categoria é muito maior que no setor privado. Entre 2007 e 2012, o setor público registrou aumento no número de candidatos inscritos de 187,16% enquanto no setor privado foi de 49,94%. Assim, em 2012, dos 6.577.483 candidatos inscritos para concorrer à vaga pública, ingressaram apenas 462.097 (7,03%), sendo que a relação candidato por vaga era de 12,19. No setor privado essa relação representou 1,52.

No ano de 2007, 3.709.805 pessoas não ingressaram em instituições de ensino superior, já em 2012, esse número foi de 8.957.383. Isso significa que de 10.927.175 pessoas que se inscrevem, para concorrer a uma vaga na educação superior do país somente, 1.969.738 ingressaram. Na medida em que aumenta a procura por esse nível de ensino (110,47%) e a expansão de vagas (17,72%) não é equivalente, registram-se o maior contingente de pessoas que ficam fora do sistema. No período em análise, o crescimento de pessoas que ficaram fora da educação superior foi de 141,45%.

Analisando especificamente o setor federal, temos que, nas universidades, em 2007, a relação de candidato por vaga era de 8,50 e em 2012 essa relação foi de 15,85. Nos IFET, esses valores corresponderam a 6,24 em 2008, passando para 25,31 no ano de 2012. A ampliação do número de inscritos e consequentemente da relação candidato por vaga, pode ser explicada pela ampliação das vagas, pela interiorização e, principalmente, pela modalidade de seleção implantada em 2010 pelo SiSU, pois foi entre os anos de 2010 e 2011 que se observa o maior crescimento.

O SiSU, pela metodologia adotada, permite que um número maior de cidadãos se inscrevam e concorram às vagas na educação superior pública, e consequentemente, amplia-se a concorrência e o número de não ingressantes. Possivelmente, esses dados trazem à tona a quantidade de pessoas que querem cursar o ensino superior, mas não têm acesso. O quadro de adesão ao SiSU cresce a cada ano. No Gráfico 1 expomos o número de universidades federais que aderiram ao SiSU de 2011 a 2012, por região.

**Gráfico 1 – Número de Universidades Federais, segundo adesão integral ao SiSU. Regiões brasileiras. 2011-2014**



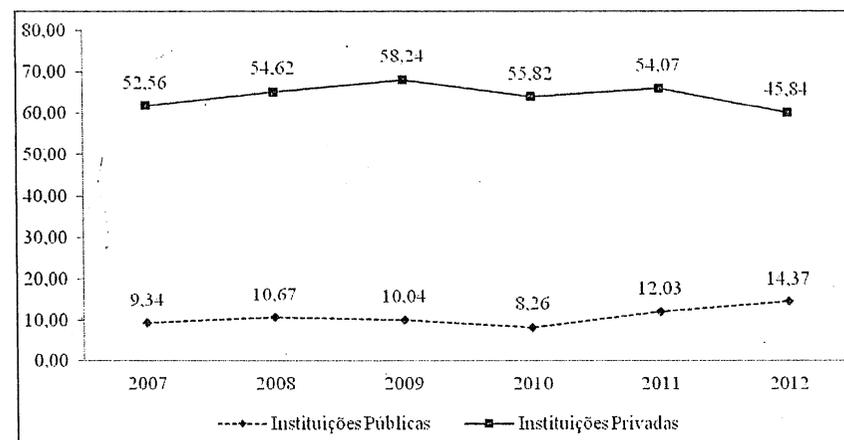
Fonte: Organizado pelas autoras.

Embora o SiSU ofereça a oportunidade de todos concorrerem a uma vaga em instituições que antes eram longe de suas regiões de moradia, o candidato ainda se depara com uma situação sempre existente na educação superior brasileira: poucas vagas para muitos inscritos. E agora com um sistema aberto a todo país esse quadro se mostra mais expressivo e, além disso, apresenta um quadro de competição e “rankiamento” entre as universidades, que passam a ser apresentadas pelas mídias como as “mais procuradas” como podemos observar na notícia em que considerou que a Universidade Federal de Minas Gerais, em 2014, foi a mais procurada, com

39,66 candidatos por vaga (UFMG TEM MAIOR..., 2014). Observamos que o caminho dessa política não se difere de tantos modelos de vestibulares já utilizados nas universidades, que seria “selecionar”, ou seja, alguns ainda continuaram de fora deste processo de ingresso.

Mesmo com a expansão do número e interiorização das instituições de caráter público, ampliação das vagas, aumento da relação candidato/vaga, cresce o número de vagas não preenchidas nesse setor, conforme podemos observar nos dados apresentados no Gráfico 2. No período de 2007 a 2012, a taxa de crescimento desse indicador foi de 152,04%. É importante ressaltar dentre o total de vagas públicas oferecidas, o percentual das vagas não preenchidas que em 2010 representava 8,26%, em 2011 passou para 12,03% e em 2012, para 14,37%. Entre o setor, as instituições federais possuem menores taxas, o correspondente a 2,10% em 2012, enquanto as estaduais e municipais possuem 19,63% e 45,69% respectivamente.

**Gráfico 2 – Percentual de vagas não preenchidas no ensino superior, segundo categoria administrativa. Brasil. 2007-2012**



Fonte: INEP/MEC.

Entretanto, nas instituições privadas estão diminuindo o número de vagas não preenchidas, especialmente após o ano de 2009, conforme podemos observar no Gráfico 2, chegando a 2012 com 45,84%. Podemos supor que a diminuição das vagas não preenchidas do setor privado sejam reflexos das políticas destinadas à ampliação do ingresso ao ensino superior privado, sendo elas: o PROUNI e o FIES.

Com relação ao PROUNI, desde o início do programa 1.919.480 estudantes foram beneficiados, 56,83% com bolsa integral e 287.315 já concluíram<sup>44</sup>. Esses dados demonstram a quantidade de pessoas que estão cursando e concluindo o ensino superior privado utilizando esse programa social.

O PROUNI é considerado por alguns autores como um programa criado para solucionar os problemas das IES privadas (SGUISSARDI, 2006; CUNHA, 2007). Como mencionado anteriormente, há dificuldade das pessoas ingressarem ao ensino superior, especialmente porque existe dificuldade de pagamento das mensalidades, e esse fato impossibilita dos trabalhadores pobres ingressarem ou concluírem a educação superior no setor privado. Outra crítica feita é que a maioria das vagas ofertadas é nas faculdades e por isso se questiona alegando-se que o programa deveria ser chamado *Faculdade para todos* e não *Universidade para todos*, todavia não encontramos dados no SISPROUNI referente ao número de bolsas segundo a organização acadêmica. Na Tabela 2 apresentamos as bolsas ofertadas por ano pelo PROUNI no Brasil.

**Tabela 2 – Demonstrativo de bolsas ofertadas por ano pelo ProUni. Brasil. 2005-2013**

Ano	Total	Parcial	%	Integral	%
2005	112.275	40.370	35,96	71.905	64,04
2006	138.668	39.970	28,82	98.698	71,18
2007	163.854	66.223	40,42	97.631	59,58
2008	225.005	125.510	55,78	99.495	44,22
2009	247.643	94.517	38,17	153.126	61,83
2010	240.441	115.351	47,97	125.090	52,03
2011	254.598	124.926	49,07	129.672	50,93
2012	284.622	133.752	46,99	150.870	53,01
2013	252.374	87.995	34,87	164.379	65,13
<b>Total</b>	<b>1.919.480</b>	<b>828.614</b>	<b>43,17</b>	<b>1.090.866</b>	<b>56,83</b>

Fonte: SISPROUNI.

Ao analisarmos os dados da Tabela 2, verificamos que a taxa de crescimento do número de bolsas ofertadas entre 2005 e 2013 foi de 124,78% e a ampliação de inscritos no mesmo período foi de 247,68%.

Os dados que relacionamos do FIES são a partir de 2010 após a alteração no seu funcionamento. Pode ser observado que em três anos e meio do programa, já foram beneficiadas 839.772 estudantes, e possivelmente justifique a ampliação de vagas ocupadas nessas IES. A Tabela 3 apresenta o demonstrativo de municípios e contratos firmados.

**Tabela 3 – Demonstrativo do número de municípios e contratos firmados por meio do FIES. Brasil. 2010-2013**

Semestre	Total	
	Municípios	Contratos Firmados
1º Semestre/2010	389	31.248
2º Semestre/2010	452	44.320
1º Semestre/2011	485	70.146
2º Semestre/2011	487	82.458
1º Semestre/2012	563	228.067
2º Semestre/2012	545	143.371
1º Semestre/2013	553	240.162
<b>Total</b>	<b>627</b>	<b>839.772</b>

Fonte: SISFIES.

O PROUNI é tratado pelo governo como uma preponderante política de inclusão. Compreende-se ainda, que possui uma considerável aceitação popular, mesmo carregando em seu bojo contradições, entre elas o favorecimento do setor privado pela isenção fiscal, ao mesmo tempo em que favorece uma parcela da população historicamente marcada pela omissão do poder público, favorecimento bem recebido pelo bolsista. (SILVA, 2013).

No entanto, mesmo considerando as polêmicas em relação ao PROUNI e o FIES, eles podem estar contribuindo para ampliação do número de concluintes no ensino superior privado. Assim, vejamos os dados apresentados na Tabela 4.

**Tabela 4 – Demonstrativo das taxas de conclusão dos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa e organização acadêmica. Brasil. 2004/2007-2009/2012**

Ingresso/Concluinte	Total		Categoria Administrativa			
	Pública	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2004/2007	67,38	55,45	72,63	63,78	62,38	55,45
2005/2008	65,04	55,26	67,03	64,28	61,19	55,26
2006/2009	63,15	55,52	64,50	64,71	53,30	55,52
2007/2010	59,77	55,00	61,62	60,92	48,81	55,00
2008/2011	63,34	55,94	60,69	68,79	57,99	55,94
2009/2012	57,12	58,23	46,21	67,15	94,91	58,23

Fonte: INEP/MEC.

Observamos, na análise da Tabela 4, que a taxa de diplomação, calculada a partir número de concluintes transcorridos quatro anos após o seu ingresso, vem decrescendo a partir de 2007, tanto na esfera pública como na privada. Mesmo considerando que o setor público em alguns momentos apresenta taxas melhores, em 2010 e 2012 possuem valores equivalentes, é preciso considerar que essas taxas evidenciam o abandono ou outro registro acadêmico (trancamentos, mudança de cursos, e outros) que precisam ser avaliados, principalmente quando são implementadas políticas como as de financiamento desse nível de educação, a exemplo do PROUNI e FIES que trazem no seu bojo a diminuição das taxas de abandono dos cursos de graduação nas IES privadas, e no setor público, o PNAES (SILVA; MACIEL; VELOSO, 2013).

**Tabela 5 – Demonstrativo do total de recursos do PNAES, destinados à assistência estudantil por instituição de ensino superior. Brasil. 2008-2012**

Ano	Total em Reais (R\$)	Estudantes beneficiados
2008	101.192.402,16	198.226
2009	197.034.332,93	408.500
2010	305.656.206,40	734.260
2011	395.189.588,08	1.078.088
2012	503.843.628,26	1.096.780
<b>Total</b>	<b>1.502.916.157,83</b>	<b>3.515.854</b>

Fonte: SESU.

De 2008 para 2010 ocorreu um aumento considerável de 397,91% da dotação orçamentária designada ao PNAES e posteriormente é encaminhado às universidades federais, tendo beneficiado 3.515.854 estudantes. Já de 2010 para 2012, o aumento de verbas deu-se em 64,84%. Esse aumento deve ter ocorrido, também, devido vinculação da adesão ao SiSU às verbas da assistência estudantil. Acreditamos que para a democratização do acesso ocorrer, o aporte financeiro e auxílio ao estudante para dar continuidade aos estudos na educação superior é fundamental para sua permanência.

A avaliação dos indicadores de diplomação pode contribuir para a análise de permanência dos estudantes da educação superior. É necessário se ter a dimensão de que entre o ingresso em qualquer nível de ensino e sua conclusão, existe um longo caminho a ser percorrido, que vão além das questões dependentes do estudante, mas envolve questões institucionais e aquelas externas a IES, que contribuem para que o estudante conclua, na educação superior, o seu curso de graduação.

Assim, os estudos sobre a permanência na educação superior precisam ser aprofundados para além de análises quantitativas, voltando-se para os motivos do abandono, a exemplo de identificar se representam a não conclusão do curso ou a mudança para outro curso ou modalidade (bacharelado, licenciatura, tecnólogo), ou ainda se houve mudança de IES, e assim o estudante permanece no sistema.

## Considerações finais

Os investimentos do governo federal no setor público a partir de 2007 resultaram na expansão da educação superior pública e propiciou ingresso de pessoas de diversos segmentos sociais. No entanto, apesar de reconhecer o avanço na gestão da educação superior a partir de então, ainda não se rompeu a hegemonia do ensino superior não universitário privado, e o setor público começou a conviver com problemas que denotam retrocesso na permanência de seus estudantes.

Assim, no período estudado, em relação setor público federal, registra-se aumento de vagas em torno de 187,16%, ou seja, foram criadas 128.405 novas vagas distribuídas nas 103 instituições (59 universidades, 4 faculdades e 40 Institutos Federais de Educação Tecnológica). A procura pela educação superior representada pelo número de inscritos cresceu 110,47%, sendo que a procura por IFES foi maior, registrando um crescimento de 280,11%. No entanto, o número de ingressos não chegou a preencher todas as vagas, e o lado preocupante no período se reflete nos percentuais de vagas não preenchidas, ou seja, em 2012 do total de 539.649 vagas na esfera pública ingressaram 462.097, ou seja, a taxa de vagas ociosas nesse setor foi de 14,7%.

Entre o setor, as instituições federais possuem menores taxas, o correspondente a 2,10% em 2012, enquanto as estaduais e municipais possuem 19,63% e 45,69%, respectivamente. A esfera privada do total de vagas ofertadas 2.784.759 ingressaram 1.508.295, ou seja, 45,8% não foram preenchidas.

Ainda quanto ao aspecto negativo, temos que as taxas de conclusão vêm diminuindo a cada ano, ou seja, as políticas implantadas podem ter favorecido o ingresso na educação superior, mas supomos que ainda é necessária uma política mais agressiva quanto à permanência dos estudantes nesse nível de ensino.

Partindo de que a função principal da educação superior é a de contribuir para o desenvolvimento social e humano mediante as atividades de formação e de produção de conhecimentos e tecnologias com relevância científica e grande valor para a população (DIAS SOBRINHO, 2008), a análise e compreensão de seus indicadores é relevante para o acompanhamento efetivo de metas planejadas, visto que frente aos novos paradigmas da gestão pública os recursos financeiros estão de alguma maneira atrelados ao cumprimento de metas ou até mesmo à implantação de mecanismos de monitoramento.

Os indicadores de vagas não preenchidas e de conclusão dos cursos não precisam ser compreendidos só pelas medidas quantitativas, mas também a partir de estudos interdisciplinares que identifiquem os fatores que estariam a eles relacionados, tais como: a discussão sobre a permanência, o perfil do estudante e suas alterações após a implementação de tais políticas, e os impactos do PROUNI E FIES, para as IES e para os estudantes.

## REFERÊNCIAS

- A graduação do SiSU. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=24734>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- AMARAL, N. C. *A Educação Superior Brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS*. 36ª Reunião Nacional da ANPED. Goiânia, 29 set. 2013. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)> Acesso em: 20 abr. 2014.
- ALMEIDA, M. A. de. *Universidade para Todos: o PROUNI na visão dos bolsistas de uma Instituição de Ensino Superior*. Campinas, 2009. 120f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2009.
- ANDES. *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*. Caderno ANDES. Brasília, n. 25. ago. 2007. 41 p.
- ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 6.096, de 24 de abril de 2007a. *Instituem o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Brasília, 24 de abril de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Diretrizes gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Portaria Normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007. *Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil*. Brasília, 12 de dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_pnaes.pdf](http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf)> Acesso em: 13 abr. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI*. Brasília, 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2011.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.892/2008. *Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.260/2001. *Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Portaria normativa n.º 2, de 26 de janeiro de 2010. *Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada*. Disponível em: <<http://sisu.mec.gov.br/#/legislacao.html>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

- \_\_\_\_\_. *Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior*. Assessoria de Comunicação Social. Ministério da Educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=310&id=13318&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=310&id=13318&option=com_content&view=article)>. Acesso em: 17 mar. 2010
- CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma de educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de; MOROSINI, M. (Org.). *Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.
- COUFINHO, C. N. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. 2. ed. ver. E atual. São Paulo: Cortez, 2008.
- DANTAS, E.; SOUSA JUNIOR, L. *Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior*. Disponível: <<http://www.anped11.uerj.br/32/gt11-5581-int.pdf>>. Acesso: mar. 2014.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior: Avanços e Riscos. *Eccos: Revista Científica*, v. 10, p. 67-93, 2008.
- DOURADO, L. F. *Políticas e gestão da educação superior: múltiplas regulações e reforma universitária no Brasil*. VII Seminário Redestrado – nuevas regulaciones em América Latina, Buenos Aires, 2008. Disponível em: <[http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom\\_seminario\\_2008/textos/ponencias/Ponencia%20Luiz%20Fernandes%20Dourado.pdf](http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom_seminario_2008/textos/ponencias/Ponencia%20Luiz%20Fernandes%20Dourado.pdf)> Acesso em: abr. 2014.
- DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M. Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil. In: DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J.F.de; CATANI, A. M. (Org.). *Políticas e gestão da educação superior: Transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã: Goiânia: Alternativa, 2003; 17-30p.
- FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, Brasília, DF, n.36, p. 455-472, maio/ago. 2012.
- JANTSCH, A. P.; AZEVEDO, L. A. de. *A expansão da educação tecnológica de nível superior no Brasil e rendição ao mercado*. In: IX Colóquio Internacional sobre gestão universitária na América do Sul. Florianópolis. Novembro 2009. Disponível: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/37172/Expansão%20da%20educação%20tecnológica%20de%20nível%20superior%20no%20Brasil%20e%20rendição%20ao%20mercado.pdf>>. Acesso março 2014.
- LUZ, J. N. N. da. *O Sistema de Seleção Unificada (SiSU) na Universidade Federal de Mato Grosso – campus Cuiabá – e a relação com a democratização do acesso*. Cuiabá, 2013. 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso.
- NOGUEIRA, P. S. *REUNI – um programa de expansão das universidades federais: o caso da UFMT*. Cuiabá, 2012. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso, 2012.
- OTRANTO, C.R. *A política de educação profissional do governo Lula: novos caminhos da educação superior*. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/GT11-315%20int.pdf>>. Acesso em: abril, 2014.

SILVA, M. G. M.; MACIEL, C. E. ; VELOSO, T. C. M. A. *Acesso à educação superior sob o debate da inclusão*. In: CHAVES, V. L. J.; SILVA JÚNIOR, J. D. R.; CATANI, A. M. (Org.). *A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais*. 1ed. São Paulo: Xamã, 2013, p. 131-148.

SILVA, M. P. R. da. *PROUNI: um programa de inclusão social e suas contradições*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Cuiabá, 2013. 190 f.

SILVEIRA, G. V. da. *A adesão das instituições privadas ao PROUNI: interesses em pauta*. Cuiabá, 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso.

UFMG tem maior concorrência do SiSU segundo MEC. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/01/ufmg-tem-maior-concorrenca-do-sisu-segundo-mec.html>>. Acesso em: mar. 2014.

Copyright © da Editora CRV Ltda.

Editor-chefe: Railson Moura

Diagramação e Capa: Editora CRV

Revisão: Os Autores

Conselho Editorial:

Prof. Dr. Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR)  
Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)  
Prof. Dr. Carlos Alberto Vilar Estêvão  
- (Universidade do Minho, UMINHO, Portugal)  
Prof. Dr. Carlos Frederico Dominguez Avila (UNIEURO - DF)  
Prof. Dr. Carmen Tereza Velanga (UNIR)  
Prof. Dr. Celso Conti (UFSCar)  
Prof. Dr. Cesar Gerônimo Tello  
- (Universidad Nacional de Três de Febrero - Argentina)  
Prof. Dr. Eliene Maria Nogueira Diogenes (UFAL)  
Prof. Dr. Élsio José Corá (Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS)  
Prof. Dr. Gloria Fariñas León (Universidade de La Havana - Cuba)  
Prof. Dr. Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)  
Prof. Dr. Guillermo Arias Beatón (Universidade de La Havana - Cuba)

Prof. Dr. João Adalberto Campato Junior (FAP - SP)  
Prof. Dr. Jailson Alves dos Santos (UFRJ)  
Prof. Dr. Leonel Severo Rocha (URI)  
Prof. Dr. Lourdes Helena da Silva (UFV)  
Prof. Dr. Josania Portela (UFPI)  
Prof. Dr. Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNICAMP)  
Prof. Dr. Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)  
Prof. Dr. Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL - MG)  
Prof. Dr. Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)  
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)  
Prof. Dr. Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)  
Prof. Dr. Sydione Santos (UEPG PR)  
Prof. Dr. Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)  
Prof. Dr. Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

148

Interfaces da educação superior no Brasil / organização Andréia da Silva Quintanilha Sousa, Arlete Maria Monte de Camargo. - 1. ed. - Curitiba, PR: CRV, 2014.  
206 p.

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-444-0251-1

1. Ensino superior - Brasil. I. Sousa, Andréia da Silva Quintanilha. II. Camargo, Arlete Maria Monte de.

14-17228

CDD: 370

CDU: 37

29/10/2014 29/10/2014



"Apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES/Brasil".

2014

Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004.

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela:

Editora CRV

Tel.: (41) 3039-6418

www.editoracriv.com.br

E-mail: sac@editoracriv.com.br

# A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: as contribuições da Rede Universitas/BR, tensões e desafios em uma perspectiva introdutória

Os textos que compõem os capítulos deste livro foram objeto de discussão no XXII Seminário Nacional Universitas/Br intitulado "Expansão da Educação Superior e da educação profissional: tensões e desafios", evento durante o qual foram apresentados. O Seminário foi promovido pela Rede Universitas/Br em parceria com o Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/UERJ) e o Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e aconteceu no período de 21 a 23 de maio de 2014, na UFRN, em Natal.

Esse Seminário visou aprofundar o debate acerca das tensões e perspectivas que envolvem a Educação Profissional e Tecnológica no contexto da expansão da educação superior, especialmente com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS), conforme Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007.

Nos termos do modelo estabelecido no Decreto nº 6.095 e na Lei nº 11.892/2008, foram criados 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a fim de ampliar e fortalecer a oferta de EPT (Educação Profissional e Tecnológica). Os Institutos Federais são instituições de educação superior básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas, conforme preconiza o Art. 2º do Decreto nº 6.095/2007.

A educação profissional e tecnológica no Brasil vem assumindo valor estratégico para o desenvolvimento nacional resultante das transformações no processo produtivo das últimas décadas que repercutem no mundo do trabalho, contribuindo para a elevação da escolarização de jovens e adultos. Isso fica evidente mediante o cenário da ampla expansão da rede federal no país, o que reflete a opção política feita pelo governo federal na atualidade. Assim é que, em decorrência dessa expansão, percebe-se igualmente uma ampliação da produção do conhecimento científico e tecnológico no campo da educação profissional, enquanto espaço social de produção e divulgação do conhecimento e de práticas específicas de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação.

A expansão da educação profissional e tecnológica por meio da agenda pública que passou a prever a presença do Estado na consolidação de políticas educacionais no campo da escolarização e da formação profissional está alicerçada na premissa de que o acesso à educação básica e superior e ao conhecimento é um direito e também na afirmação de um projeto societário que corrobora a inclusão social. Restamos saber se tal inclusão é de fato emancipatória.